

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1972.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi de finances pour 1973*
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2582 et annexes, 2585 (tomes I à III et annexe 23), 2589 (tome II) et in-8° 685.

Sénat : 65 et 66 (tomes I, II et III, annexe 19) (1972-1973).

Lois de finances. — Intérieur (Ministère de l') - Collectivités locales - Préfecture - Police nationale - Protection civile.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Les caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur.....	3
II. — Les collectivités locales.....	8
A. — Les ressources	8
a) Les ressources d'emprunt.....	11
b) Les ressources fiscales.....	14
1° Les impôts directs.....	14
2° La révision des évaluations servant de base à certains impôts directs locaux.....	18
3° La réforme de la patente.....	20
c) Les subventions.....	21
1° Les subventions d'équipement.....	21
2° Le fonds spécial d'investissement routier.....	22
3° La subvention globale d'équipement.....	23
4° La réforme du régime des subventions.....	24
d) Les ressources et la T. V. A.....	25
B. — Les transferts de charges.....	26
C. — Les réseaux urbains et l'habitat urbain.....	28
D. — Les structures locales.....	29
1° Les fusions et regroupements de communes.....	29
2° Les agglomérations nouvelles.....	31
E. — Le personnel communal.....	33
III. — L'administration du territoire.....	34
A. — Le corps préfectoral.....	34
B. — Le personnel des préfectures.....	36
C. — Les tribunaux administratifs.....	40
D. — Les consultations électorales de 1973.....	41
IV. — La police nationale.....	42
A. — Les effectifs	42
B. — La situation des personnels.....	44
C. — Les préfets délégués pour la police.....	46
D. — L'équipement de la police.....	48
E. — Les investissements immobiliers.....	49
V. — La protection civile.....	50
A. — Les mesures budgétaires nouvelles pour 1973.....	50
B. — Le service national de la protection civile et la prévention....	51
C. — La protection civile et les responsabilités des maires et des autorités de tutelle.....	52

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois a examiné pour avis les crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1973.

Elle exprime ses remerciements à M. Raymond Marcellin, Ministre de l'Intérieur, qui, préalablement à cet examen, avait accepté de venir lui présenter le budget dont il a la responsabilité et situer ainsi les principales actions envisagées par rapport à celles qui ont été menées depuis plusieurs années.

Le présent avis ne porte que sur quelques aspects des grandes missions incombant au Ministère de l'Intérieur et fait une large place aux réponses données par M. Raymond Marcellin aux questions du rapporteur et à celles de nombreux membres de la commission.

*
* *

Après que son rapporteur lui eut exposé les caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1973, la commission a principalement consacré son débat aux problèmes des collectivités locales, de l'administration du territoire, de la police nationale et de la protection civile.

I. — Les caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1973.

A. — Les dépenses de fonctionnement et les crédits de paiement affectés aux dépenses en capital s'élèvent à 6 milliards 195.438.813 F, soit un accroissement de près de 19 % par rapport aux mêmes dépenses du budget pour 1972 (contre 10,5 % en 1972 par rapport à 1971), alors que la progression du budget de l'Etat pour 1973 est de 11,2 %.

1° Les dépenses de fonctionnement, qui augmentent de 18 % (9 % environ en 1972 par rapport à 1971), représentent 90 % de la somme totale précitée. Leur répartition par service fait apparaître qu'elles sont essentiellement destinées à la police nationale (pour 65 % de leur montant), aux collectivités locales (pour 17,5 %), à l'administration territoriale (9 %) et à la protection civile (3 %).

2° *Les crédits de paiement* affectés aux dépenses en capital (10 % du total) augmentent de 28 % (45 % en 1972 par rapport à 1971), et concernent pour 86,5 % de leur montant, les subventions d'équipement versées aux collectivités locales (pour les réseaux urbains surtout) ; les efforts les plus notables, relativement à 1972, portent sur la voirie départementale et communale (+ 54 %) et sur les équipements administratifs et divers (+ 45 %), au titre surtout des incitations financières au regroupement communal.

B. — *Quant aux autorisations de programme* prévues pour 1973, elles se montent à 740.960.000 F et marquent ainsi un accroissement de 7 % par rapport à l'année en cours (contre 33,5 % en 1972 par rapport à 1971). Celles destinées aux collectivités locales interviennent pour 86,3 % de ce total (la part la plus importante étant là encore destinée aux réseaux urbains), mais ne traduisent qu'une augmentation de 4 % d'une année sur l'autre, malgré un effort non négligeable en faveur de la voirie départementale et communale (+ 20,5 %).

A ces autorisations de programme pourront éventuellement s'ajouter les 111,5 millions de francs inscrits au Fonds d'action conjoncturelle au titre du budget du Ministère de l'Intérieur et des tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier, ainsi que 200 millions de francs provenant du budget des charges communes et destinés au financement d'une subvention globale d'équipement aux collectivités locales, somme dont le transfert, en cours d'année, sera effectif — ainsi que l'a précisé M. Raymond Marcellin à notre commission — et non pas éventuel comme le laisse à penser le document budgétaire.

Les tableaux présentés ci-après constituent la récapitulation générale des crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1973 et font apparaître plusieurs comparaisons avec le budget pour 1972.

I. — Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1972.	CREDITS prévus pour 1973.	DONT : mesures nouvelles.	DIFFERENCES 1973/1972	
				Crédits.	Pourcentage.
<i>TITRE III. — Moyens des services.</i>					
1 ^{re} partie. — Personnel. — Rémunération d'activité.....	3.043.844.647	3.474.205.207	+ 141.078.681	+ 430.360.560	+ 14,13
3 ^e partie. — Personnel en activité et en retraite : charges sociales.....	329.206.706	360.722.033	+ 19.996.707	+ 31.515.327	+ 9,57
4 ^e partie. — Matériel et fonctionnement des services.....	370.943.567	486.140.354	+ 124.205.858	+ 115.196.787	+ 31,05
5 ^e partie. — Travaux d'entretien.....	23.972.906	30.728.408	+ 9.302.382	+ 6.755.502	+ 28,17
6 ^e partie. — Subventions de fonctionnement.....	104.483.065	124.843.143	+ 10.702.997	+ 20.360.078	+ 19,48
7 ^e partie. — Dépenses diverses.....	30.598.716	110.943.773	+ 3.096.516	+ 80.345.057	+ 262,57
Totaux pour le titre III.....	3.903.049.607	4.587.582.918	+ 308.383.141	+ 684.533.311	+ 17,53
<i>TITRE IV. — Interventions publiques.</i>					
1 ^{re} partie. — Interventions politiques et administratives.....	821.069.888	988.736.895	+ 7.167.007	+ 167.667.007	+ 20,42
6 ^e partie. — Action sociale. — Assistance et solidarité.....	4.495.000	4.819.000	»	+ 324.000	+ 7,20
Totaux pour le titre IV.....	825.564.888	993.555.895	+ 7.167.007	+ 167.991.007	+ 20,34
Totaux pour les dépenses ordinaires.....	4.728.614.495	5.581.138.813	+ 315.550.148	+ 852.524.318	+ 18,02

II. — Dépenses en capital.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT				
	Votées pour 1972.	Prévues pour 1973.	Différence pourcentage.	Votés pour 1972.	Prévus pour 1973.	Dont : mesures nouvelles.	Différences 1973/1972.	
							Crédits.	Pourcentage.
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.								
7 ^e partie. — Equipements administratifs et divers.....	78.487.000	101.360.000	+ 29,14	53.210.000	83.000.000	44.779.000	+ 29.790.000	+ 55,98
TITRE VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat.								
3 ^e partie. — Transports, communications et télécommunications..	60.750.000	73.200.000	+ 20,49	38.850.000	60.000.000	9.260.000	+ 21.150.000	+ 54,40
5 ^e partie. — Logement et urbanisme	388.700.000	399.900.000	+ 2,88	289.800.000	330.000.000	39.990.000	+ 40.200.000	+ 13,87
7 ^e partie — Equipements administratifs et divers.....	165.000.000	166.500.000	+ 0,90	97.620.000	141.300.000	67.640.000	+ 43.680.000	+ 44,74
Totaux pour le titre VI..	614.450.000	639.600.000	+ 4,09	426.270.000	531.300.000	116.890.000	+ 105.030.000	+ 24,63
Totaux pour les dépenses en capital.....	692.937.000	740.960.000	+ 6,93	479.480.000	614.300.000	161.669.000	+ 134.820.000	+ 28,11
Totaux pour l'Intérieur	692.937.000	740.960.000 (1)	+ 6,93	5.208.094.495	6.195.438.813	477.219.148	+ 987.344.318	+ 18,95

(1) Auxquelles pourront s'ajouter 111.500.000 F inscrits au Fonds d'action conjoncturelle au titre du budget du Ministère de l'Intérieur et des tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier ainsi que, éventuellement, 200.000.000 F par transfert en cours d'année du budget des Charges communes pour le financement d'une subvention globale d'équipement.

Dépenses ordinaires pour 1973.

Répartition par service et par titre.

SERVICE	TITRE III Moyens des services.	TITRE IV Interventions publiques.	TOTAL Titres III et IV.	DIFFERENCES 1973/1972.	MESURES nouvelles 1973.
Administration centrale.....	58.873.022	»	58.873.022	+ 6.480.854	+ 2.330.731
Administration territoriale.....	500.091.453	»	500.091.453	+ 54.661.334	+ 7.253.033
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	47.458.584	267.550	47.726.134	+ 5.291.933	+ 890.271
Protection civile.....	150.933.267	18.751.596	169.684.863	+ 27.734.131	+ 13.940.504
Police nationale.....	3.624.487.747	»	3.624.487.747	+ 497.561.922	+ 268.459.684
Collectivités locales.....	»	974.536.749	974.536.749	+ 165.709.418	+ 5.209.418
Elections	86.682.000	»	86.682.000	+ 78.420.000	+ 2.500.000
Services communs	119.056.845	»	119.056.845	+ 16.664.676	+ 14.966.507
Totaux	4.587.582.918	993.555.895	5.581.138.813	+ 852.524.318	+ 315.550.148

II. — Les collectivités locales.

A. — LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour bien juger de l'importance des finances locales dans la Nation, il est bon de rappeler au préalable ce que le rapport général du VI^e Plan faisait ressortir après avoir affirmé le rôle important des collectivités locales dans la réalisation des équipements publics :

« Elles ont réalisé au cours du V^e Plan, un effort d'équipement considérable de l'ordre de 6 % par an et en volume. Cet effort doit se poursuivre au cours du VI^e Plan à un rythme au moins équivalent si l'on veut faire face aux mouvements de population et au mouvement d'urbanisation. »

Le rapport tire de ce fait des conclusions très nettes :

« L'évolution prévisible de la structure des équipements devrait avoir pour conséquence *une croissance de la contribution de l'Etat au financement des équipements locaux plus rapide*, en moyenne période (en termes de crédit de paiement et en francs constants), que celle du volume de ces équipements. Dans cette hypothèse, les subventions d'équipement de l'Etat représenteraient un pourcentage du montant total des investissements locaux au moins égal à celui atteint au cours du V^e Plan. L'Etat veillera par ailleurs à ce que les besoins de financement locaux soient satisfaits, de façon régulière et croissante, par les prêts des établissements publics de crédit.

« En ce qui concerne l'évolution d'ensemble des finances locales, les travaux menés pour la préparation du Plan permettent de penser que les collectivités locales, compte tenu notamment du rythme de progression attendu du versement représentatif de la taxe sur les salaires, peuvent réussir à modérer, par rapport au passé, le rythme de croissance de leur fiscalité directe et de leur endettement. Cependant la modicité relative de leurs ressources

propres constitue pour de nombreuses collectivités locales la difficulté essentielle pour le financement de leurs équipements collectifs. »

Et s'ouvre alors une vue sur l'avenir qui semble prometteuse :

« Cette situation rend d'autant plus nécessaire la modernisation progressive des mécanismes actuels de financement des collectivités locales. Un système fiscal rénové et l'adoption de nouveaux critères dans l'attribution des subventions de l'Etat, des procédures d'emprunt révisées, devraient notamment permettre d'assumer le financement des équipements, dans le respect des équilibres et priorités du Plan, sans faire reposer sur les budgets locaux une charge dépassant leurs possibilités.

« La mise en place, avant la fin du Plan, de la réforme de la fiscalité directe locale permettra aux collectivités locales de disposer d'un outil fiscal plus simple, mieux adapté et plus juste. La revision des bases d'imposition et du cadastre qui en conditionne l'application sera activement poursuivie.

« En ce qui concerne le versement représentatif de la taxe sur les salaires, dont la création, en remplacement de la taxe locale, a représenté une amélioration technique et financière très sensible pour les collectivités locales — par rapport au régime antérieur de la taxe locale, les collectivités locales bénéficieront en 1971 d'un bonus de l'ordre de 2,4 milliards de francs — divers aménagements de ses modalités de répartition (modification des critères de répartition, élargissement des dotations du Fonds d'action locale) sont actuellement à l'étude. Ils visent à utiliser cette masse financière importante en valeur absolue et d'une progression très rapide, dans le sens d'une péréquation encore plus efficace et plus accentuée entre les collectivités locales.

« Parallèlement sera entreprise une réforme de la procédure d'octroi des subventions d'équipement de l'Etat aux collectivités locales. A l'heure actuelle, la multiplicité des régimes de subvention, le caractère inadapté de la hiérarchie des taux en vigueur, privent les subventions d'équipement d'une grande part de leur efficacité et rendent leur régime complexe pour les élus locaux. D'autre part, l'insuffisante prise en considération des situations financières propres à chaque collectivité bénéficiaire ne permet pas aux subventions existantes d'assurer toute la péréquation souhaitable.

« Pour remédier à ces défauts, diverses réformes sont à l'étude, qui devraient permettre d'améliorer sensiblement la répartition locale de ces ressources: la codification et la simplification de la réglementation, la forfaitisation de certains taux, le regroupement de certaines subventions, la remise en ordre de leurs taux. Par ailleurs sera mise en œuvre — parallèlement à ces subventions spécifiques actuelles — une subvention d'équipement globale et complémentaire, non affectée par type d'équipement et modulée selon la situation financière des collectivités. Cette subvention permettra de répartir plus équitablement l'aide de l'Etat entre les diverses collectivités, et ainsi d'élargir leur autonomie de décision. »

Où en sommes-nous ?

Considérons d'abord l'évolution de 1963 à 1968 des budgets communaux de fonctionnement et d'investissement (1).

Budget de fonctionnement.

DESIGNATION	1963	1964	1965	1966	1967	1968
	(En millions de francs.)					
Recettes	10.116	11.331	12.147	13.778	15.151	16.876
Dépenses	8.265	9.348	9.990	10.839	11.857	13.379
Epargne brute.....	1.851	1.983	2.157	2.939	3.294	3.497

Budget d'investissement.

DESIGNATION	1963	1964	1965	1966	1967	1968
	(En millions de francs.)					
Recettes :						
Autofinancement	1.851	1.983	2.157	2.939	3.294	3.497
Subventions	1.219	1.480	1.810	1.881	2.161	2.249
Emprunts	2.962	3.311	3.613	4.153	4.991	4.989
Autres	438	623	678	738	820	1.306
Totaux	6.470	7.397	8.258	9.711	11.266	12.041
Dépenses	6.080	7.341	7.987	8.989	10.370	11.533
Solde de trésorerie.....	+ 390	+ 56	+ 271	+ 722	+ 896	+ 508

(1) Les délais d'établissement des comptes et de leur publication sont tels que nous ne disposons à ce jour, au moment de voter le budget de 1973, que de la documentation relative à 1968.

De la lecture attentive de ces deux tableaux, il ressort qu'en valeur absolue les recettes de fonctionnement ont une croissance légèrement plus grande que les dépenses correspondantes. Ce phénomène, que connaissent bien les maires et leurs collaborateurs directs, permet d'affecter au financement des investissements l'épargne brute des communes.

Par contre, les dépenses d'investissement des communes s'accroissent à un rythme bien plus rapide que celui des dépenses civiles d'équipement de l'Etat.

a) *Les ressources d'emprunt* progressent aussi très rapidement (1) cependant que les subventions s'accroissent plus modérément.

Les soldes de trésorerie qui allaient en augmentant depuis 1964 ont connu une chute brutale en 1968.

Plus que de longs développements, les tableaux ci-après résument les diverses formes de prêts dont bénéficient les collectivités locales :

Montant des prêts mis à la disposition des collectivités locales en 1971.

(Versements en millions de francs.)

ORGANISMES BENEFICIAIRES des prêts.	CAISSES PUBLIQUES de crédits.				EMPRUNTS auprès d'organismes autres que les caisses publiques.	TOTAL général.
	Caisse des Dépôts.	C. A. E. C. L.	Crédit foncier.	Crédit agricole.		
Collectivités locales (départements, communes, groupements de communes).....	5.400	1.799	49,2	927,4	(1) 1.370	9.545,6
Etablissements publics locaux et organismes bénéficiant de la garantie des collectivités locales	1.800	254	5,8	123,6	(1) 80	2.263,4
Totaux	7.200	2.053	55	1.051	(1) 1.450	11.809

(1) Estimation provisoire.

(1) Comme nous l'avions constaté les années précédentes, la charge pour honorer les annuités augmente à un rythme bien supérieur à celui du montant des emprunts du fait des taux et des durées.

Caisse des Dépôts et Consignations.

Bilan des engagements et des versements depuis 1966 (1).

DESIGNATION	ENGAGEMENTS						VERSEMENTS					
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1966	1967	1968	1969	1970	1971
	(En millions de francs.)											
1° Prêts pour l'équipement local....	4.861	5.271	5.414	5.594	5.509	7.101	4.317	4.735	4.854	5.140	5.673	6.133
2° Prêts fonciers.....	834	1.081	959	1.000	1.170	1.192	877	916	953	890	1.237	1.067
Sous-totaux	<u>5.695</u>	<u>6.352</u>	<u>6.373</u>	<u>6.594</u>	<u>6.679</u>	<u>8.293</u>	<u>5.194</u>	<u>5.651</u>	<u>5.807</u>	<u>6.030</u>	<u>6.910</u>	<u>7.200</u>
3° Logement :												
Caisse des H. L. M.....	495	2.900	4.358	5.170	5.446	5.385	539	2.900	5.358	5.170	5.446	5.385
Autres prêts.....	2.043	1.646	1.638	1.718	2.295	2.527	2.179	1.581	1.478	1.625	1.806	2.383
Sous-totaux	<u>2.538</u>	<u>4.546</u>	<u>5.996</u>	<u>6.888</u>	<u>7.741</u>	<u>7.912</u>	<u>2.718</u>	<u>4.481</u>	<u>6.836</u>	<u>6.795</u>	<u>7.252</u>	<u>7.768</u>
Totaux généraux.....	<u>8.233</u>	<u>10.898</u>	<u>12.369</u>	<u>13.482</u>	<u>14.420</u>	<u>16.205</u>	<u>7.912</u>	<u>10.132</u>	<u>12.643</u>	<u>12.825</u>	<u>14.162</u>	<u>14.968</u>

(1) Non compris les prêts à l'outre-mer.

Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Engagements et versements depuis 1966.

ANNEES	ENGAGEMENTS				VERSEMENTS			
	Em-prunts Villes de France.	Prêts sur émissions propres.	Prêts sur comptes de dépôts.	Ensemble.	Em-prunts Villes de France.	Prêts sur émissions propres.	Prêts sur comptes de dépôts.	Ensemble.
1966	291	138	250	679	291	»	91	382
1967	286	142	445	873	286	138	351	775
1968	202	141	628	971	202	142	487	831
1969	391	»	931	1.322	391	141	691	1.223
1970	499	212	906	1.617	499	193	882	1.574
1971	981	204	878	(1) 2.063	981	222	850	2.053

(1) Sont à ajouter 217 millions de francs d'engagements n'ayant pas donné lieu à des versements en 1971 : à savoir, 129 millions de prêts sur une émission réalisée à la fin de l'année et réservée aux compagnies d'assurances et 88 millions de francs de prêts pour réserves foncières à long terme, accordés à partir de septembre 1971.

Evolution des prêts du Crédit agricole et du Crédit foncier aux collectivités locales depuis 1966.

DESIGNATION	MILLIONS de francs.
I. — Crédit agricole.	
1966	256
1967	608
1968	916
1969	1.031
1970	940
1971	1.051
II. — Crédit foncier.	
1966	202
1967	131
1968	57
1969	45
1970	49
1971	55

Ce dernier tableau montre la part de plus en plus grande prise par le Crédit agricole au financement des collectivités, ce qui est une explication supplémentaire des réactions du Sénat contre toute atteinte portée à cette institution.

En dehors des formes traditionnelles d'emprunt, il convient de signaler le développement récent d'une nouvelle source d'appel de fonds, celle d'émissions par voie de souscription publique. Les villes de Nice et Marseille, les départements de la région Rhône-Alpes, en particulier, ont utilisé ce moyen qui ne peut concerner que de très importantes collectivités. Le Ministère des Finances considère, en effet, que le chiffre de cinquante millions de francs constitue un minimum pour le lancement d'une souscription.

b) *Les ressources fiscales :*

1° *Les impôts directs :*

Le « Résumé général des rôles » établi à la diligence de la Direction générale des Impôts permet de connaître l'évolution des impôts directs locaux de 1964 à 1971 inclus. Nous le présentons dans le tableau ci-après.

Evolution du produit net des centimes additionnels et des taxes

(En millions)

NATURE DES RECETTES	PRODUITS				
	1958	1964	1965	1966	1967
A. — ANCIENNES CONTRIBUTIONS DIRECTES (1)					
<i>Communes (et groupements de communes) (2) :</i>					
Foncier bâti.....	302	741	820	981	1.108
Foncier non bâti.....	180	440	474	536	587
Mobilière.....	302	866	984	1.221	1.417
Patente.....	682	1.772	1.980	2.423	2.828
Totaux.....	1.466	3.819	4.258	5.161	5.940
<i>Départements (3) :</i>					
Foncier bâti.....	242	490	536	593	650
Foncier non bâti.....	149	262	284	313	340
Mobilière.....	239	563	631	715	803
Patente.....	537	1.235	1.370	1.529	1.702
Totaux.....	1.167	2.550	2.821	3.150	3.495
<i>Communes et départements :</i>					
Foncier bâti.....	544	1.231	1.356	1.574	1.758
Foncier non bâti.....	329	702	758	849	927
Mobilière.....	541	1.429	1.615	1.936	2.220
Patente.....	1.219	3.007	3.350	3.952	4.530
Totaux A.....	2.633	6.369	7.079	8.311	9.435
B. — TAXES ASSIMILÉES					
<i>Communes (et groupements de communes).....</i>	627	1.078	1.133	1.320	1.420
<i>Départements.....</i>	36	78	89	91	92
Totaux B.....	663	1.156	1.222	1.411	1.512
Totaux généraux (A + B).....	3.296	7.525	8.301	9.722	10.947

- (1) Et taxes principales en tenant lieu dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.
 (2) Y compris Paris à concurrence de 40 % }
 (3) Y compris Paris à concurrence de 60 % } du produit total des centimes votés à compter du 1^{er} janvier 1968
 (4) Diminution consécutive à la suppression de la taxe de voirie à compter du 1^{er} janvier 1971. Les autres taxes

assimilées perçus par les collectivités locales de 1958 à 1971.

(de francs courants.)

NETS				POURCENTAGE D'AUGMENTATION					
1968	1969	1970	1971	Des produits nets.		De la valeur des centimes.		De la pression fiscale.	
				De 1958 à 1971.	De 1970 à 1971.	De 1958 à 1971.	De 1970 à 1971.	De 1958 à 1971.	De 1970 à 1971.
1.258	1.433	1.516	1.743	477,1	15	15,3	1,1	400,5	13,7
633	688	720	890	394,4	23,6	0,5	0,1	391,9	23,5
1.667	1.957	2.116	2.479	720,8	17,2	56	3,2	426,1	13,6
3.234	3.772	4.064	4.637	579,9	14,1	32,2	1,8	414,3	12,1
6.792	7.850	8.416	9.749	565	15,8	30,7	1,9	408,8	13,6
733	840	877	967	299,6	10,3	15,3	1,1	246,6	9,1
369	405	419	459	208	9,5	0,5	0,1	206,5	9,4
935	1.108	1.180	1.319	451,9	11,8	56	3,2	253,8	8,3
1.926	2.270	2.402	2.645	392,5	10,1	32,2	1,8	272,5	8,2
3.963	4.623	4.878	5.390	361,9	10,5	30,7	1,9	253,4	8,4
1.991	2.273	2.393	2.710	398,2	13,2	15,3	1,1	332,1	12
1.002	1.093	1.139	1.349	310	18,4	0,5	0,1	308	18,3
2.602	3.065	3.296	3.798	602	15,2	56	3,2	350	11,6
5.160	6.042	6.466	7.282	497,4	12,6	32,2	1,8	351,9	10,6
10.755	12.473	13.294	15.139	475	13,9	30,7	1,9	339,9	11,8
1.453	1.619	1.704	1.353	115,8	— 20,6 (4)	»	»	»	»
69	72	75	77	113,9	2,7	»	»	»	»
1.522	1.691	1.779	1.430	115,7	— 19,6	»	»	»	»
12.277	14.164	15.073	16.569	402,7	9,9	»	»	»	»

(cf. loi n° 67-1172 du 22 décembre 1967, art. 24).

assimilées marquent, pour leur part, une augmentation de 9,2 %.

On peut constater que la répartition des quatre anciennes contributions a peu varié en huit années :

Foncier bâti.....	17,9 %	contre	18,0 %	en 1970 ;
Foncier non bâti.....	8,9 %	contre	8,6 %	en 1970 ;
Mobilière et taxe d'habitation:..	25,0 %	contre	24,8 %	en 1970 ;
Patente	48,2 %	contre	48,6 %	en 1970.

La lecture de ces taux montre qu'en pourcentage le foncier non bâti a augmenté (18,4 %) un peu plus que les trois autres contributions (contribution mobilière : 15,2 % ; foncier bâti : 13,2 % ; patentes : 12,6 %).

Cette augmentation particulière provient surtout des communes rurales qui percevaient la taxe de voirie et ont pratiquement toutes opté pour le vote de centimes généraux.

En valeur, le taux de croissance *global* des « quatre vieilles » est de 13,9 en 1971.

Il est de 15,8 % pour les impôts communaux et de 10,5 % pour les impôts départementaux, ce qui démontrerait une fois de plus, s'il le fallait, que la satisfaction des besoins les plus urgents des populations ne cesse d'être préoccupante pour les élus locaux.

Il n'est pas sans intérêt non plus de signaler la *croissance réelle du produit des centimes* mis en recouvrement en 1971 :

Foncier bâti.....	9,5 %
Foncier non bâti.....	7,9 %
Mobilière	11,7 %
Patente	9,8 %

On constate que c'est surtout sur la contribution mobilière qu'a porté l'augmentation des centimes additionnels.

2° *La revision des évaluations servant de base à certains impôts directs locaux.*

Les travaux de revision des évaluations foncières des propriétés bâties et non bâties se développent normalement dans les délais initialement prévus par l'Administration fiscale.

S'agissant de la revision des évaluations des propriétés bâties, la quasi-totalité des 24.000.000 de déclarations souscrites sont actuellement vérifiées. En outre, services fiscaux et commissions communales ont défini les différentes catégories de locaux communaux d'habitation, établi la liste des locaux de référence illustrant chacune de ces catégories et assuré le préclassement, puis le classement de l'ensemble des locaux d'habitation entre ces catégories de référence.

Les opérations touchant la fixation des tarifs applicables aux locaux d'habitation de même que celles relatives à la détermination de la valeur locative des locaux types commerciaux sont donc engagées désormais de sorte que la phase de calcul des valeurs locatives individuelles va pouvoir débiter dans les prochaines semaines.

Il s'ensuit que les nouvelles évaluations foncières des propriétés bâties pourront être vraisemblablement soumises à l'avis des commissions communales au cours du premier semestre de 1973.

En ce qui concerne la revision des évaluations foncières des propriétés non bâties, les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ont pratiquement achevé la fixation des coefficients qui permettront l'actualisation des valeurs locatives issues de la revision de 1961.

Il ne reste donc plus, à cet égard — sans préjudice, bien entendu, des travaux d'application sur les différents documents — qu'à assurer le calcul de la nouvelle valeur locative des quelque 110 millions de parcelles en cause, ce qui, toutefois, ne saurait soulever de problèmes, eu égard, notamment, aux moyens mécanographiques dont dispose l'Administration fiscale.

La nature et l'importance des répercussions qu'aura la prise en considération des nouvelles valeurs locatives pour calculer les futures taxes foncières bâties et non bâties, la taxe d'habitation remplaçant l'actuelle contribution mobilière ainsi que le droit proportionnel qui doit frapper, en principe, les bâtiments et outillages dans le cadre de la future taxe professionnelle, ne peuvent être appréciées, même de façon approximative, avant que soient définitivement arrêtées ces nouvelles valeurs locatives dans un certain nombre de localités.

Or, tel n'est pas encore le cas à l'heure actuelle.

Ces répercussions seront également fonction des décisions qui seront prises sur un certain nombre de points et notamment :

— l'économie de la future taxe professionnelle ; en tout état de cause, un réaménagement du tarif des patentes présentement en vigueur s'imposera afin de rééquilibrer ses deux éléments constitutifs que sont le droit fixe et le droit proportionnel ;

— la mise au point d'une valeur locative pour les locaux industriels ;

— la modification ou le maintien du cadre actuel de la répartition de l'impôt entre les quatre catégories de contribuables.

La revision des évaluations foncières est une étape nécessaire. Mais tant que le Parlement ne s'est pas prononcé sur les différents points évoqués plus haut, il n'est pas possible de dire exactement ce que seront les répercussions de la réforme en cours.

3° *La réforme de la patente :*

La loi des finances rectificative pour 1970, en son article 9, invite le Gouvernement à déposer avant le 1^{er} janvier 1972, un projet de loi portant remplacement de la patente.

M. le Ministre de l'Intérieur a bien voulu nous donner quelques explications à ce sujet :

« L'article 9 de la loi du 31 décembre 1970 invitait le Gouvernement à déposer, avant le 1^{er} janvier 1972, un projet de loi portant remplacement de la patente.

« Compte tenu de la complexité du régime actuel et des incidences qu'entraînera la création d'un nouvel impôt substitué à l'ancienne patente, aussi bien pour les collectivités que pour les assujettis, des études minutieuses devaient être entreprises avant le dépôt d'un projet de loi.

« Cependant le Gouvernement reste conscient de la nécessité de réformer ce système fiscal sur les activités professionnelles qui n'est plus adapté aux conditions économiques actuelles. Les études conduites nous amèneront à proposer une fiscalité locale sur les professions qui soit davantage liée au développement économique ; un impôt plus moderne et plus évolutif pour les communes et plus juste à l'égard des assujettis.

« De nombreuses réunions entre les différents ministères intéressés ont permis de progresser. Une enquête a également été lancée dans tous les départements pour mieux apprécier les anomalies du système actuellement en vigueur.

« La patente actuelle comprend deux éléments de taxation :

« — le *droit fixe* qui a pour but d'appréhender la productivité moyenne de la branche d'activité à laquelle appartient l'entreprise assujettie grâce notamment à la taxe déterminée extraite du tarif des patentes. A cette taxe déterminée s'ajoute la taxe par salarié, fonction des effectifs employés ;

« — le *droit proportionnel* sur la valeur locative des locaux et matériels servant à l'exercice de la profession imposée.

« Dans le système qui pourrait vous être soumis, le droit proportionnel sur la valeur locative des locaux et matériels pourrait être conservé. En effet, la revision des valeurs locatives qui arrivera prochainement à son terme actualisera et rendra donc plus équitable les bases de ce droit proportionnel.

« Par contre le droit fixe fondé sur un tarif des patentes extrêmement complexe et périmé devra être réformé voire supprimé. Il conviendra d'instituer une taxation plus simple et plus équitable qui tienne compte de l'évolution économique des entreprises. »

Le Sénat s'est préoccupé à maintes reprises de la réforme de la patente, question délicate, certes, mais que le Gouvernement déclare étudier depuis longtemps. Il s'agit, selon nous, d'une réforme législative qu'il conviendrait d'entreprendre avant que la rue ne s'en empare. C'est une question de justice fiscale selon laquelle industriels, commerçants et artisans doivent être imposés, et les autres contribuables aussi, selon leur activité et leurs revenus réels.

c) *Les subventions.*

1° *Les subventions d'équipement* : le tableau ci-dessous donne celles qui relèvent du Ministère de l'Intérieur :

CHAPITRES	DOTATIONS 1972.	DOTATIONS pour 1973.
	(En milliers de francs.)	
57-00. — Etude pour équipement des communes	1.500	1.400
63-50. — Voirie départementale et communale	60.750	73.200
65-50. — Réseaux urbains.....	333.700	320.000
65-52. — Habitat urbain.....	55.000	79.900
67-20. — Edifices culturels.....	2.000	1.800
67-50. — Constructions publiques.....	28.350	30.100
67-51. — Travaux divers d'intérêt local.....	19.850	19.600
67-52. — Incitations financières.....	114.800	115.000
F. S. I. R. 02. — Tranche départementale.....	66.000	70.300
03. — Tranche urbaine.....	195.000	175.000
04. — Tranche communale.....	69.600	52.400
Ponts détruits par faits de guerre.....	16.200	14.500
Totaux	962.750	953.200

On note une diminution globale de 9.550.000 F. A côté de quelques relèvements particuliers comme pour la voirie départementale et communale, votre commission a enregistré avec étonnement les amputations subies par les articles concernant les édifices cultuels et les tranches urbaine et communale du Fonds spécial d'investissement routier. Il est difficile de comprendre cette diminution au moment où l'utilisation de carburants ne cesse de croître et où les prix d'entretien, de réparation et de construction des routes et chemins sont très élevés.

2° *Le Fonds spécial d'investissement routier.*

Nous venons de signaler la regrettable diminution des tranches urbaine et communale du F. S. I. R. Voici, à titre documentaire, les dotations budgétaires pour 1973, ainsi que la répartition et l'évolution des crédits d'investissement :

Année 1973.

TRANCHES LOCALES	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement (dont mesures nouvelles).
	(En millions de francs.)	
Tranche départementale	70,3	60 (dont 56)
Tranche urbaine	175	160 (dont 19,6)
Tranche communale	52,4	55 (dont 40,6)
Ponts sinistrés par faits de guerre.....	14,5	20 (dont 4,7)
	312,2	295 (dont 120,9)

Autorisations de programme.

ANNEES	TRANCHES LOCALES DU F. S. I. R.					BUDGET du Ministère de l'Intérieur. — Chapitre 63-50.
	Ponts sinistrés par faits de guerre.	Tranche départe- mentale.	Tranche commu- nale.	Tranche urbaine.	Total.	
	(En milliers de francs.)					
1960	»	27.000	30.000	43.000	100.000	»
1961	15.000	34.500	52.000	58.500	160.000	»
1962	10.000	37.500	60.000	65.000	172.500	»
1963	5.000	44.500	70.000	68.000	187.500	34.500
1964	15.000	44.500	60.000	68.000	187.500	35.600
1965	15.000	44.500	60.000	89.000	208.500	39.600
1966	17.000	45.000	60.000	110.000	232.000	55.300
1967	17.000	50.000	68.000	123.000	258.000	53.100
1968	17.000	50.000	68.000	144.100	279.100	55.300
1969	17.000	61.500	73.000	150.000	301.500	62.150
1970	15.300	58.230	63.900	142.740	280.170	48.465
1971	15.300	60.000	64.900	180.000	320.200	52.000
1972	16.200	66.000	69.600	195.000	346.800	61.200
1973	14.500	70.300	52.400	175.000	(1) 312.200	(1) 73.200

(1) Non compris le Fonds d'action conjoncturelle.

NOTA. — Les « économies » et les « blocages » intervenus en 1966, 1967 et 1969 n'ont pas été déduits des autorisations de programme mentionnées ci-dessus.

L'évolution du chapitre 63-50 n'est retracée qu'à partir de l'année 1963 ; auparavant les dotations étaient très faibles.

3° La subvention globale d'équipement.

Il s'agit d'une importante innovation dont M. le Ministre de l'Intérieur semble attendre beaucoup.

Actuellement, chaque subvention est accordée pour une opération déterminée. A ces subventions spécifiques, qui continueront à être attribuées, pourra s'ajouter une subvention globale non affectée accordée aux collectivités en fonction d'un certain nombre de critères et qui sera destinée à financer les équipements publics.

En principe, à la fin du VI^e Plan, cette nouvelle formule affecterait le tiers des sommes versées actuellement sous forme de subventions.

A priori, le nouveau système paraît séduisant et conforme au souci de plus grande autonomie des communes. Mais quand on sait que, d'une part, les équipements sont subventionnés en moyenne

à 19 % et que, d'autre part, aucune définition précise des critères d'attribution et de répartition n'a pu être donnée à votre commission par M. Marcellin, il est à craindre que cette décision n'aboutisse à des choix critiquables, tout en compliquant encore un système déjà complexe des subventions.

4° *La réforme du régime des subventions.*

Un décret du 14 mars 1972 a cependant tenté de modifier le régime des subventions. Il vise à unifier et simplifier les règles actuellement dispersées dans près de 200 textes particuliers.

Le décret, pour l'essentiel de ses dispositions, donne aux subventions, dans la quasi-totalité des cas, un *caractère forfaitaire* acquis sur le vu d'un devis préalable, ce qui dispense les communes de la présentation d'un nouveau dossier en fin de travaux. Il est bien évident qu'il y a là une simplification certaine au prix d'une responsabilité définitive, dès l'origine, des maires et des hommes de l'art. Qu'en sera-t-il cependant des révisions de prix après les délais de réalisation ?

Le décret du 14 mars 1972 apporte aussi un complément aux mesures de déconcentration déjà prises. Depuis un an environ, la plupart des subventions d'investissement sont décidées par les préfets de région ou de département. Les nouvelles dispositions précisent que les administrations centrales devront mettre à la disposition des préfets, *dès le début de l'année, au moins 75 %* des crédits de subvention destinés aux équipements régionaux et départementaux.

C'est un point très important qui devrait permettre une programmation plus effective des investissements. Mais ce pas en avant est menacé par l'existence du Fonds d'action conjoncturelle qui bloque une partie des crédits dès le départ. Pour donner une idée de la répercussion de ce fonds, précisons que les crédits destinés aux subventions d'équipement augmentent soit de 4,1 % ou de 22 % selon que les crédits sont bloqués au F. A. C. ou ne le sont pas.

Votre commission appelle d'une manière très ferme l'attention de M. le Ministre de l'Intérieur sur ce problème qui met en cause la réforme du régime des subventions dont nous pouvions escompter beaucoup.

d) *Les ressources et la T. V. A.*

Ce problème a déjà été évoqué à plusieurs reprises. M. le Ministre de l'Intérieur a bien voulu expliquer sa position devant la Commission des Lois. Elle peut se résumer ainsi : les communes paient sensiblement les mêmes sommes. Elles payaient antérieurement des taxes mais qui passaient inaperçues, tandis que la T. V. A. apparaît sur les factures.

Ce serait trop simple de réduire le problème à cette seule différence de constatation. En réalité, cela va beaucoup plus loin, ainsi que le souligne M. Bignon, rapporteur pour avis de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale :

« Il n'est pas utile de s'étendre longuement sur les données d'un problème bien connu des élus locaux et que le Ministre de l'Economie et des Finances résumait ainsi dans une lettre en date du 16 juin 1972 :

« En 1971, le montant de T. V. A. inclus dans des dépenses des collectivités locales était évalué, d'après les comptes de la Nation, à 3,9 milliards de francs, dont 2,5 milliards pour l'équipement et 1,4 milliard pour le fonctionnement. »

« Sans doute, le Ministre poursuit-il en démontrant que les sommes versées par l'Etat aux collectivités locales au titre des subventions et du versement représentatif de la taxe sur les salaires sont très supérieures à celles versées par les collectivités locales à l'Etat sous la forme de T. V. A. Mais, quelle que soit la pertinence de cette démonstration, on peut se demander, sur le plan des principes, s'il est parfaitement logique pour une collectivité publique de payer des impôts à une autre collectivité publique. Dès lors que les départements et les communes ne font pas payer d'impôts à l'Etat, on peut se demander pourquoi la situation inverse existe. On pourrait objecter que l'Etat paie lui-même la T. V. A. sur ses propres dépenses, mais payer la T. V. A. revient dans ce cas à rembourser le fournisseur de ce qu'il devra payer à l'Etat pour le compte de son client. Si c'est l'Etat qui acquitte lui-même la T. V. A., l'opération pour lui est blanche alors que, dans le cas de la collectivité locale, les raisonnements les plus subtils n'empêcheront jamais que le fournisseur soit remboursé de façon à ce qu'il puisse payer l'Etat pour le compte de la commune.

« Si l'on suivait ce raisonnement, parfaitement logique, les collectivités locales devraient bénéficier elles aussi d'une opération blanche et être remboursées par l'Etat de la T. V. A. lorsqu'elles la versent à leurs fournisseurs qui la règlent à l'Etat.

« En outre, la solution actuelle aboutit, si l'on en croit le Ministre des Finances, à verser, sous forme de subventions ou par le biais du versement représentatif de la taxe sur les salaires, des sommes à des collectivités qui ne font pas ou qui font peu d'efforts d'investissements et qui, par conséquent, acquittent très peu de T. V. A., si bien qu'en définitive il n'y a pas de relation logique entre le versement par l'Etat de certaines sommes à ces collectivités et l'acquittement à l'Etat d'un impôt par ces mêmes collectivités. En réalité, ce sont les collectivités locales qui font les plus grands efforts de modernisation qui sont pénalisées au maximum par la T. V. A., qui a tendance à devenir ainsi un véritable impôt sur le progrès.

« Le système actuel aboutit à ce que *des citoyens règlent au titre des impôts locaux 3,9 milliards de francs qui sont en réalité des impôts d'Etat alors que les contribuables règlent au titre des charges de l'Etat 9,6 milliards de francs qui sont en réalité destinés au fonctionnement et à l'équipement des collectivités locales.* Sur le plan des principes, ce système n'est certainement pas satisfaisant et, quelles qu'en soient les difficultés, il faut chercher les moyens qui permettront de l'améliorer. »

B. — LES TRANSFERTS DE CHARGES

Cet aspect des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales est un de ceux qui suscitent le plus de controverses. Beaucoup était attendu de la commission instituée par la loi du 2 février 1968, chargée d'étudier la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales, et, éventuellement, les transferts de charges susceptibles d'en résulter. Il est regrettable que cette étude n'ait jamais été menée à son terme et que l'on puisse considérer aujourd'hui qu'elle a trouvé sa conclusion dans le rapport de l'intergroupe « Finances locales », créé dans le cadre de la préparation du VI^e Plan, rapport dont l'intérêt est grand mais qui ne consacre aucun développement à l'objet propre de la commission instituée en 1968.

Sur le plan budgétaire, pas plus qu'en 1972, aucune innovation ne peut être relevée cette année, sinon la continuation de l'étatisation (entreprise en 1972) des centres d'orientation (3 millions de francs) et du plan de nationalisation ou d'étatisation des lycées municipaux, de C. E. G. et C. E. S.

C'est ainsi que, pour 1973, le Gouvernement propose l'étatisation d'une école de métiers et de neuf lycées, et la nationalisation de vingt lycées, quatre-vingts C. E. S. et quarante C. E. G. (au total cent cinquante établissements). Ces mesures, bien que représentant une dépense supérieure de 11,5 millions de francs à celle de 1972 (44 millions de francs contre 32,5), traduisent en fait le même effort que celui prévu pour cette même année 1972 et qui porte également sur cent cinquante établissements (cinq lycées étatisés, quinze lycées, cent C. E. S. et trente C. E. G. nationalisés). Cependant, selon les renseignements fournis à la commission, les crédits nécessaires à la nationalisation de cent nouveaux établissements pourraient être inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1972.

Il convient en outre de rappeler que le Gouvernement a adopté, il y a plusieurs années déjà, le principe de la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et des frais d'équipement de la plupart des ordres de juridiction, charges que supportent les départements et les communes en vertu de textes anciens (1). Ce principe n'est pas remis en cause mais ne recevra application qu'ultérieurement et progressivement, alors que la date du 1^{er} janvier 1973 avait été avancée, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1972.

Votre commission regrette très vivement la décision qu'a prise le Gouvernement de différer ce transfert qui est évalué, actuellement, à plus de 130 millions de francs (92 millions de francs en 1970), c'est-à-dire, si l'on effectue une comparaison, à une fois et demie les crédits inscrits pour 1973 au titre des incitations financières au regroupement communal. Les collectivités locales pouvaient en effet espérer de cette mesure promise un notable allègement de leurs dépenses en 1973.

Ce problème des charges que les collectivités locales supportent au lieu et place de l'Etat a été évoqué par votre Commission

(1) Plus précisément, il s'agit d'une part des dépenses mobilières directes et des dépenses de personnel des cours d'assises, des tribunaux de grande instance et d'instance, des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, d'autre part des dépenses indirectes des mêmes juridictions, enfin des dépenses liées à la nationalisation des greffes.

des Lois à travers de nombreux exemples (dépenses que les communes doivent assumer pour faciliter aux travailleurs étrangers l'accomplissement des formalités qu'ils sont tenus d'effectuer auprès de diverses administrations de l'Etat, absence de réciprocité dans certains rapports financiers institués entre le Ministère de l'Education nationale et les communes en matière d'utilisation des locaux et des installations destinés à l'enseignement et aux activités sportives, agents départementaux chargés de tâches incombant à l'Etat,...). Elle souhaite à nouveau qu'une solution d'ensemble soit enfin apportée à ce problème qui altère en permanence les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

C. — LES RÉSEAUX URBAINS ET L'HABITAT URBAIN

Parmi les subventions d'investissement du titre VI, destinées aux collectivités locales, celles affectées aux réseaux urbains et à l'habitat urbain ont une importance particulière dans le budget du Ministère de l'Intérieur puisque, par rapport à la dotation totale du titre VI, elles représentent plus de 62 % des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Pour les réseaux et services urbains (chap. 65-50), sur les 320 millions de francs d'autorisations de programme demandés, 318 millions sont destinés aux travaux d'alimentation en eau potable, d'assainissement (réseaux et stations d'épuration des eaux usées) et de traitement des ordures ménagères des communes urbaines : le solde intéresse les travaux d'éclairage public et de chauffage urbain. La répartition de ces 318 millions de francs entre les catégories d'opérations subventionnables sera fonction des décisions que prendront les préfets de région et les préfets. Une enveloppe indicative de 95 millions de francs est toutefois prévue en faveur des stations d'épuration.

En raison du caractère prioritaire des opérations visées par ce chapitre 65-50, le Gouvernement a décidé d'augmenter, par voie d'amendement, la dotation initiale d'une somme de 30 millions de francs.

En ce qui concerne l'habitat urbain (chap. 65-52) 79,9 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus : 64,3 pour la viabilité secondaire des Z. A. C. à usage d'habitation ; 1,2 pour la rénovation urbaine ; 14,4 enfin pour la remise en état des voiries

et réseaux divers des cités minières, qui seront transférés du patrimoine des houillères du bassin du Nord - Pas-de-Calais à celui des communes qui accepteront cette dévolution de propriété.

D. — LES STRUCTURES LOCALES

1° Votre commission s'est naturellement inquiétée de l'application de *la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes*. Du fait que certaines commissions d'élus (trente-deux) ont pu demander et obtenir, en application de la loi du 23 juin 1972, une prorogation de deux mois du délai qui leur était initialement imparti, le 15 septembre dernier a été la date ultime de publication de tous les plans départementaux.

Les renseignements fournis à votre commission sont identiques à ceux qui figurent dans le rapport pour avis de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale ou qui ont été donnés au Sénat lors de la discussion récente de la question orale avec débat posée par notre collègue, M. Claude Mont. Aussi, le présent développement sera-t-il limité au rappel de quelques chiffres et à des observations.

Nombre de fusions de communes prononcées au cours des cinq dernières années :

1968.....	16 fusions intéressant	32 communes ;
1969.....	12 fusions intéressant	27 communes ;
1970.....	35 fusions intéressant	78 communes ;
1971.....	53 fusions intéressant	118 communes.

1972 (au 26 octobre 1972) : 188 fusions intéressant 476 communes, dont 152 portant création de communes associées et 36 fusions simples.

Nombre de propositions de fusions, de syndicats, de districts et de communautés urbaines inscrites dans les plans arrêtés par les préfets :

- 3.482 fusions intéressant 9.761 communes ;
- 1.492 syndicats intéressant 12.979 communes ;
- 307 districts intéressant 3.245 communes ;
- 22 communautés urbaines intéressant 354 communes.

Même si l'on tient compte que certaines communes sont inscrites au titre de deux ou de plusieurs de ces formes de regroupement, ce qui conduit à diminuer le nombre total des communes

tel qu'il ressort de ces statistiques, c'est encore les deux tiers des communes qui se trouvent concernées par les plans arrêtés par les préfets.

Votre commission a surtout formulé des observations sur les conditions d'application de la loi telles qu'elles résultent des récentes déclarations de M. Marcellin.

M. Marcellin a en effet souligné à plusieurs reprises que la loi n'avait pas prévu de délai pour la notification aux conseils municipaux des propositions contenues dans le plan et qu'en conséquence, pour un plan donné, les diverses notifications pourraient être espacées dans le temps. Il est certes exact qu'en l'absence de disposition légale expresse les préfets ont pleine liberté pour choisir la date de notification qui leur paraît la plus propice à la réalisation du regroupement qu'ils ont décidé, mais votre commission considère que l'incertitude dans laquelle les conseils municipaux sont ainsi laissés n'est pas conforme aux intentions initiales du Gouvernement et du Législateur. En effet, il a toujours été clairement précisé et admis que les dispositions du titre premier de la loi avaient un caractère essentiellement temporaire, contrairement à celles du titre II. La circulaire du 28 juillet 1971 a d'ailleurs tiré la conséquence de cette volonté commune en disposant, dans sa partie consacrée à l'application du plan, que, « *dès la publication du plan* » les préfets adresseront les propositions les intéressant aux maires des communes concernées.

Ainsi, le processus défini par la loi prend désormais un caractère quasi permanent et risque en conséquence de nuire durablement à la bonne administration d'un certain nombre de communes. Ce risque avait d'ailleurs été pressenti par notre collègue M. Mignot lorsqu'il avait suggéré à votre Commission des Lois, en sa qualité de rapporteur du projet de loi, de donner au plan des effets limités dans le temps, non pour mettre un terme à toute politique de regroupement communal, mais tout au contraire pour autoriser l'élaboration, par les élus et les autorités préfectorales, d'un second plan tenant compte à la fois de l'expérience acquise, de l'évolution des esprits, et, il va de soi, des transformations de nature économique. Cette suggestion ne fut pas retenue parce que contraire, précisément, à la volonté du Gouvernement, partagée par la majorité des membres de la commission,

de donner un caractère temporaire à la première partie de la loi. C'est d'ailleurs dans le même souci de faciliter localement l'application du plan que M. Mignot avait proposé d'allonger le délai accordé aux commissions d'élus pour l'élaboration du projet de plan.

2° Votre commission s'est également montrée soucieuse d'être informée sur les conditions d'application de *la loi du 10 juillet 1970, tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles*. De nombreuses questions ont donc été posées à M. Marcellin. Elles ont donné lieu à des réponses précises et intéressantes, dont quelques aspects seulement peuvent être présentés ici, mais qui pourraient servir de base à une étude ultérieure plus complète.

Il convient tout d'abord de rappeler que la création de neuf villes nouvelles a été décidée : cinq dans la Région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines, Vallée de la Marne) et quatre en dehors de cette région (Le Vaudreuil, près de Rouen, L'Isle-d'Abeau, près de Lyon, Lille-Est et les Rives de l'étang de Berre). Quant aux établissements publics chargés des opérations de construction (qui résultent de la transformation des missions d'études et d'aménagement) sept ont été mis en place de 1969 à 1972, les deux autres (Melun-Sénart et les Rives de l'étang de Berre) étant en cours de création. Mais il importe de souligner que la notion d'agglomération nouvelle, et, plus précisément, le territoire sur lequel les nouveaux organismes créés par la loi (syndicat communautaire, communauté urbaine, ensemble urbain) détiendront la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement, ne correspond pas nécessairement au territoire prévu comme champ d'action des missions ou des établissements publics d'aménagement. Ceci explique qu'une même ville nouvelle puisse être à l'origine de la création de plusieurs agglomérations nouvelles au sens de la loi de 1970 : c'est le cas de la ville nouvelle de Melun-Sénart pour laquelle trois agglomérations nouvelles sont prévues : Grand-Melun, Rougeau-Sénart et Sénart-Villeneuve.

Actuellement, six agglomérations nouvelles ont été créées (décrets du 12 août 1972) : Marne la Vallée-Val Maubué (Seine-et-Marne), Cergy-Pontoise (Val-d'Oise), Saint-Quentin-en-Yvelines (Yvelines), Le Vaudreuil (Eure), L'Isle-d'Abeau (Isère) et Nord-Ouest de l'étang de Berre (Bouches-du-Rhône). Quatre autres sont en voie de création : Evry et Rougeau-Sénart dans le département de l'Essonne, Grand-Melun et Sénart-Villeneuve dans le département de la Seine-et-Marne.

Quant aux communes intéressées, elles disposent d'un délai de quatre mois à compter de la date de création de l'agglomération nouvelle pour se prononcer sur le choix des organismes destinés à diriger les opérations de construction (syndicat communautaire, communauté urbaine, ensemble urbain). Ce délai, s'agissant des six agglomérations nouvelles ayant fait l'objet d'un décret constitutif, expirera donc le 12 décembre prochain.

Lorsqu'ils seront créés, les organismes précités devront, en vertu de l'article 10 de la loi, et pour la réalisation des travaux et ouvrages leur incombant, passer des conventions avec les établissements publics d'aménagement. En attendant la possibilité d'appliquer la loi sur ce point, diverses conventions particulières ont été passées entre les communes intéressées, ou leur groupement, et les établissements publics existants ou autres organismes compétents (en particulier l'Agence foncière et technique dans la Région parisienne), notamment pour l'assainissement primaire et les constructions scolaires.

Jusqu'en 1972 inclusivement l'aide financière de l'Etat (autorisations de programme) s'est élevée à 922,45 millions de francs, dont 98,18 millions émanant du budget du Ministère de l'Intérieur (surtout pour l'assainissement, le traitement des ordures ménagères et la voirie primaire) et 824,27 millions des budgets des autres ministères : Equipement (acquisitions foncières, voirie primaire et espaces verts), Education nationale (enseignement élémentaire et du second degré), Affaires sociales (équipements sanitaires et sociaux), Jeunesse et sports (équipements sportifs).

Pour 1973, cette aide financière (autorisations de programme) est fixée à 369,79 millions de francs (dont 47,50 au titre du budget du Ministère de l'Intérieur et 322,29 F au titre des autres budgets). En outre, toujours pour 1973, sont prévues des subventions de fonctionnement destinées aux missions ou établissements publics d'aménagement (37 millions de francs) et des aides exceptionnelles, consistant en des différés d'amortissement, pour les emprunts contractés par les organismes aménageurs.

Rappelons enfin que le financement des villes nouvelles sera également assuré par les ressources fiscales (art. 15, II de la loi), le versement représentatif de la taxe sur les salaires, les dotations en capital de l'Etat dont les bases de calcul et les modalités d'octroi ne sont pas encore définitivement déterminées (art. 25 de la loi) et par les emprunts réalisés dans les conditions habituelles.

Votre commission n'a pas manqué de se préoccuper des positions prises par les conseils municipaux intéressés qui, conformément à l'article 3 de la loi, doivent être consultés avant toute création, par décret en Conseil d'Etat, d'agglomération nouvelle.

Sur 108 communes consultées, 39 se sont opposées à la création, 15 ont exprimé un accord sans réserves pour la création de l'agglomération nouvelle et la définition du périmètre, et 54 ont demandé la modification dudit périmètre.

Sur les 39 communes précitées, 21 ont obtenu satisfaction ; c'est donc que le territoire de 18 d'entre elles a été compris en tout ou en partie dans la zone d'agglomération, malgré l'avis exprimé.

Les demandes tendant à réduire la portion de territoire communal incluse dans le périmètre d'urbanisation ont été le plus souvent agréées, sauf dans les cas où certaines parties de territoire étaient absolument indispensables à la réalisation du programme de construction. Celles tendant à l'inclusion de la totalité du territoire communal à l'intérieur du périmètre ont toujours été satisfaites.

Quant aux deux problèmes les plus fréquemment évoqués par les conseils municipaux — la compensation de la perte de recettes provenant de l'inclusion d'une partie de territoire communal dans le périmètre d'agglomération, et la représentation des conseils municipaux au comité du syndicat communautaire — ils ne pourront recevoir leur solution qu'ultérieurement, dans la mesure où celle-ci relève dans un cas de la décision du comité du syndicat communautaire ou du conseil de communauté urbaine (éventuelle application des dispositions financières de l'article 15, II de la loi du 10 juillet 1970), et dans l'autre cas de la décision institutive du syndicat communautaire qui fixe la répartition des sièges entre les communes intéressées (art. 9 de la loi).

E. — LE PERSONNEL COMMUNAL

Les projets de texte d'application de la loi du 13 juillet 1972 ont été récemment soumis à la Commission nationale paritaire du personnel communal. En tout état de cause, les textes définitifs seront publiés avant le 31 décembre 1972.

Parmi les dispositions actuellement prévues, de nombreuses ne peuvent que refléter la complexité des mécanismes institués par la loi et auxquels votre commission aurait préféré substituer une organisation plus rigoureuse, notamment dans le domaine des modalités de recrutement. On peut donc craindre que ces mesures suscitent diverses difficultés d'application et ne répondent pas pleinement, en définitive, à la nécessité de faciliter la mise en place d'une véritable carrière communale.

Pendant, au-delà des modalités et de leurs conséquences, éventuellement dommageables pour l'unité de la fonction communale, beaucoup est attendu de certaines institutions et en particulier du Centre de formation du personnel. Selon M. Marcellin, le conseil d'administration de ce centre pourrait être constitué à la fin du premier trimestre de 1973.

III. — L'administration du territoire.

A. — LE CORPS PRÉFECTORAL

Effectif des préfets au 1^{er} décembre 1972.

CLASSES	EN POSTE territorial.	HORS CADRE	SURNOMBRE	EN MISSION	EN DISPONIBILITE	EN SERVICE détaché.	CONGES SPECIAUX	TOTAL
Hors catégorie....	1	»	»	»	»	1	»	2
Hors classe.....	15	3	»	»	1	4	9	32
Classe unique.....	96	20	2	4	1	27	16	166
	112	23	2	4	2	32	25	200

On ne peut qu'être frappé par la différence entre le nombre des préfets en poste territorial (112) et le nombre total des préfets (200). Compte tenu des préfets en congé spécial, c'est un surnombre de 75 postes qui sont affectés à d'autres missions. C'est beaucoup si l'on considère que depuis de nombreuses années, lors de chaque examen du budget du Ministère de l'Intérieur, on parle de remise en ordre.

On constate semblable situation en ce qui concerne les sous-préfets :

Effectif réel des sous-préfets au 1^{er} novembre 1972.

CLASSES	EFFECTIF budgétaire.	ACTIVITE						NON-ACTIVITE					TOTAL général.
		En poste territorial.		Hors-cadres : 43.	En mission.	En surnombre.	Total activité.	Détachés administrateurs civils.	Autres administrations.	En disponibilité.	Congés spéciaux.	Congés longue durée.	
		Métropole : 462.	D. O. M. : 18										
Hors classe.....	133	107	1	25	3	»	136	19	27	4	16	»	202
1 ^{re} classe	187	235	8	10	2	3	258	25	24	5	5	»	317
2 ^e classe	135	86	6	5	2	»	99	»	3	»	»	»	102
		428	15	40	7	3	493	44	54	9	21	»	621

Effectif budgétaire et réel des sous-préfets en poste territorial au 1^{er} novembre 1972.

CATEGORIES	EFFECTIF budgétaire.	EFFECTIF REEL par classe.			EFFECTIF réel.	VACANCES
		Hors classe.	1 ^{re}	2 ^e		
1^o Métropole :						
Sous-préfets	224	54	140	26	220	4
Secrétaires généraux.....	102	37	55	9	101	1
Secrétaires généraux adjoints...	5	»	4	1	5	»
Directeurs adjoints Paris, police et Région parisienne.....	3	1	2	»	3	»
Chefs de cabinet Paris, police et Région parisienne.....	5	1	3	»	4	1
Directeurs de cabinet.....	94	4	15	50	69	25
Chargés de mission.....	29	10	16	»	26	3
Total Métropole.....	462	107	235	86	428	34
2^o D. O. M. :						
Sous-préfets	7	1	4	2	7	»
Secrétaires généraux.....	4	»	3	1	4	»
Directeurs de cabinet.....	4	»	»	1	1	3
Secrétaires généraux Affaires économiques	3	»	1	2	3	»
Total D. O. M.....	18	1	8	6	15	3

Nous donnons par ailleurs le sentiment de la Commission des Lois sur la création des Préfets de police. Aussi nous bornerons-nous à rappeler deux de nos observations des années précédentes :

- nécessité d'une remise en ordre des effectifs ;
- intérêt qu'il y aurait à nommer un sous-préfet chargé de l'arrondissement chef-lieu de département.

Ce dernier point n'a reçu satisfaction que dans certains départements : Côte-d'Or, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Rhône, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis. Vont suivre l'Essonne et les Hauts-de-Seine.

Par ailleurs, il est bon de rappeler qu'un poste de secrétaire général adjoint a été créé dans cinq départements : Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Nord, Bas-Rhin et Rhône.

Ces deux mesures, différentes par les grades qu'elles concernent, semblent poursuivre le même objectif. Nous pensons qu'une harmonisation s'impose.

B. — LE PERSONNEL DES PRÉFECTURES

Au cours de l'examen des budgets des exercices précédents, votre Commission des Lois a toujours mis l'accent sur la situation réelle du personnel des préfectures, tant au point de vue des effectifs et du recrutement qu'à celui des rémunérations et du reclassement.

Voyons d'abord les effectifs au moyen du tableau ci-dessous :

GRADES	EFFECTIFS budgétaires.	EFFECTIFS réels.	VACANCES	SURNOMBRE
Directeurs	369	364	5	»
Attachés principaux.....	408	318	90	»
Attachés	2.406	2.249	157	»
Secrétaires en chef.....	308	287	21	»
Chefs de section.....	385	385	»	»
Secrétaires administratifs.....	2.161	1.959	202	»
Agents administratifs et commis.	5.080	5.004	76	»
Sténodactylographes	1.622	1.479	143	»
Agents techniques de bureau....	1.259	646	613	»
Agents de bureau	515	976	»	461
Agents de service	601	525	76	»
Auxiliaires de bureau.....	»	390	»	390
Totaux	15.114	14.582	1.383	851

A la simple lecture, deux constatations s'imposent :

- le déficit total est considérable ;
- le nombre d'auxiliaires de bureau est très élevé et leur sort n'est guère enviable.

Cela signifie que le déficit réel est de près d'un millier.

Comment, dans ces conditions, peuvent fonctionner les préfectures ? Comme toujours, par un transfert de charges très lourd, les conseils généraux prenant la relève de l'Etat défaillant.

C'est ainsi que près de dix mille fonctionnaires, souvent auxiliaires, sont rémunérés sur les budgets départementaux. Il faut avouer que cette part est trop importante. Nous entendons bien que certains remplissent des tâches incombant aux départements mais la majeure partie prend la place de personnels d'Etat. Et c'est l'Etat qui devrait les prendre en charge.

M. le Ministre de l'Intérieur avait promis de terminer au cours des exercices 1974 et 1975 la mise en place du plan quadriennal de création de 1.300 emplois, ce qui impliquerait la création de 350 emplois par an en moyenne.

Ces chiffres, décidés essentiellement par l'administration centrale, ne sont que théoriques. Nous en voulons pour preuve les créations décidées dès à présent devant d'impérieuses nécessités.

Par suite de la création d'un troisième institut régional d'administration à Nantes, le nombre de postes d'attachés offerts au prochain concours d'entrée aux I.R.A. a été porté à 73.

Par ailleurs, d'ici la fin de l'année, trois concours se dérouleront pour le recrutement de 180 attachés de préfecture, de 200 secrétaires administratifs et de 100 sténodactylographes, à quoi s'ajouteront les recrutements au titre des emplois réservés. Une centaine d'agents techniques de bureau seront également recrutés.

Le plan quadriennal était donc sous-estimé au départ. Nous pensons qu'il aurait dû être élaboré après une étude complète au sein même de chaque préfecture, en collaboration avec les Comités techniques paritaires, comme cela se pratique dans d'autres administrations.

Il est à noter que les concours de préfecture semblent appeler l'attention des postulants à un emploi, témoin le concours d'attaché

qui, voici un an, réunissait 704 candidats pour 150 postes. Cependant, nous notons avec perplexité la suppression d'un concours de commis en 1973.

Le crédit consacré aux actions de recrutement et de formation est en augmentation sensible. Il progresse de 30 % environ par rapport à 1972 (1.274.000 F contre 984.000 F), ayant ainsi presque doublé par rapport à 1969.

Cela pose des questions de *formation avant le recrutement* en vue de la *préparation aux concours*.

L'objectif est d'adapter les préparations écrites et les préparations orales aux besoins d'une clientèle adulte et de recourir le plus possible à une coopération interministérielle plus étroite, notamment avec le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Education nationale.

Au titre de cet article, les mesures nouvelles (50.000 F) doivent permettre de faire face :

— à l'augmentation du taux des indemnités d'enseignement et des tarifs d'impression ;

— à l'accroissement des dépenses consécutives aux préparations orales réalisées en préfecture ainsi qu'à la prise en charge de la préparation des nouvelles catégories de personnel (personnel du service informatique).

Le souci louable du recrutement d'un personnel de qualité doit être complété par celui de la *formation permanente* et du *perfectionnement* après le recrutement.

En ce qui concerne ce type d'actions, il convient de noter :

— leur développement rapide : de 1970 à 1972 le nombre de stages nationaux est passé de 18 à 23. Le nombre des journées-stages de 2.600 à 3.100 ;

— leur caractère de plus en plus régional : les stages régionaux, qui permettent de toucher un plus grand nombre de fonctionnaires de préfecture doivent passer de 13 en 1971 à 25 en 1972.

Les mesures nouvelles (250.000 F) permettront essentiellement :

— de lancer dans trois régions, avec le concours d'équipes associant des membres du corps préfectoral et des fonctionnaires des préfectures qui auront reçu une formation adéquate, une

expérience de formation originale qui vise à lutter contre le cloisonnement dont se plaignent trop souvent les fonctionnaires des préfectures ;

— de sensibiliser le personnel de préfecture chargé des tâches d'encadrement au travail en équipe.

Il ne suffit pas de recruter, puis de perfectionner le personnel. Il importe de conserver de bons éléments en leur offrant des carrières intéressantes.

M. Marcellin, devant la Commission des Lois, a traité du classement indiciaire des chefs de division. Soyons réalistes et attendons le résultat des arbitrages qui doivent intervenir. Nul doute que M. le Ministre ne maintienne son point de vue (que nous avons d'ailleurs approuvé).

Notre attention est aussi appelée sur la situation des *attachés de 2^e classe* dont le temps de séjour dans leur classe demeure inchangé. Nous souhaitons également que la création des Instituts régionaux d'administration permette l'alignement des carrières du cadre A des préfectures sur celles de leurs homologues d'autres administrations.

Le réajustement indiciaire de la catégorie B n'a pas modifié les structures de ce cadre qui comporte trois niveaux (secrétaires administratifs, chefs de section, secrétaires en chef). Les promotions aux 2^e et 3^e niveaux sont extrêmement difficiles. Depuis la mise en place initiale du corps des *secrétaires en chef*, aucun concours n'a été organisé. Quant aux avancements « au choix » au grade de *chef de section*, ils ne s'opèrent annuellement qu'au compte-gouttes.

Enfin, nous insistons avec force sur la nécessité de revoir le régime indemnitaire des agents du cadre national des préfectures. Les seules indemnités auxquelles ils peuvent prétendre leur sont allouées sous la forme d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires avec, d'ailleurs, un abattement de 15 % imposé par une ancienne loi de finances.

Les taux moyens trimestriels des indemnités des fonctionnaires des préfectures dont l'indice est supérieur à 320 sont fixés par le décret n° 68-560 du 19 juin 1968 et l'arrêté du 8 février 1972.

Les attachés, secrétaires administratifs classés à un niveau inférieur à l'indice 320 ne perçoivent pas d'indemnité forfaitaire.

Les fonctionnaires de préfecture de tous grades ont conscience d'être victimes d'une injustice. Il est normal de prévoir enfin un alignement et une harmonisation des régimes indemnitaires pour réduire et faire disparaître les différences existantes.

La Commission des Lois tient essentiellement à ce que des mesures de justice interviennent rapidement en faveur de personnels dont nous savons la valeur, la compétence et le dévouement.

C. — LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Au 16 septembre 1972, 178 conseillers des tribunaux administratifs étaient en activité et huit placés dans des positions diverses (effectif budgétaire : 186), alors qu'au 16 septembre 1964, 180 étaient en activité pour un effectif budgétaire de 170. Les seules mesures nouvelles prévues pour 1973 (721.200 F) concernent l'amélioration du régime indemnitaire de certains membres des tribunaux (121.200) et l'ajustement aux besoins des dotations destinées aux rémunérations (600.000 F).

Votre commission considère surtout que l'évolution des effectifs ne correspond ni à l'augmentation naturelle du volume des tâches ni à l'importance de la mission confiée à ces juridictions non seulement au plan du contentieux mais également, et de plus en plus, dans plusieurs domaines de l'administration territoriale.

Le nombre des recours nouveaux enregistrés dans l'année judiciaire 1971-1972 s'est élevé à 20.266 pour la métropole. Ce nombre traduit une augmentation de plus de 30 % par rapport à 1964. Les restes à juger ont suivi la même courbe ascensionnelle : 40.930 dossiers le 16 septembre 1972, 30.884 en 1964 (+ 32,5 %). Dans certains tribunaux, le retard représente trois années de jugement.

Parallèlement, les attributions extrajuridictionnelles des tribunaux administratifs n'ont cessé de croître. Les conseillers se sont vu confier par les textes la présidence de nombreuses commissions (commission départementale des impôts, diverses commissions électorales ou administratives), et sont de plus en plus étroitement associés à l'administration.

En définitive, l'accroissement général de l'activité des tribunaux administratifs peut être évalué à 10 % par an.

Les considérations qui précèdent conduisent votre commission à souhaiter la proche intervention des mesures financières qui permettraient d'augmenter les effectifs — d'autant que les années à venir connaîtront un nombre élevé de mises à la retraite — mesures qu'on ne saurait cependant dissocier, non seulement de l'amélioration des rémunérations mais encore du problème de la formation complémentaire de ceux qui, à leur sortie de l'E. N. A., entendent se consacrer à cette fonction, tant il importe que soit mieux affirmée qu'actuellement la spécificité et l'importance du rôle des tribunaux administratifs.

Le premier de ces trois souhaits pourrait trouver sa solution dans le programme du Ministère de l'Intérieur portant sur la création de trente emplois, à condition toutefois que sa mise en œuvre, nullement esquissée dans le présent projet de budget, ne soit pas retardée outre mesure.

D. — LES CONSULTATIONS ÉLECTORALES DE 1973 (élections législatives et cantonales).

Les crédits inscrits pour les élections législatives et pour les élections cantonales se montent respectivement à 48 millions et 29 millions de francs, soit 13,5 % et 17 % de plus que le coût réel des élections correspondantes de 1968 et 1970.

Votre commission a interrogé M. Marcellin sur l'équipement des villes de plus de 30.000 habitants en machines à voter. Le budget de l'année en cours a permis à l'Etat de passer commande de 620 machines de trois types différents (électronique, électromécanique et mécanique). La livraison est prévue pour le 15 février prochain. Ces machines à voter pourraient donc être en place pour la prochaine consultation électorale. Quant à la liste des communes où elles seront installées et qui doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat (art. 6 de la loi du 10 mai 1969 devenu l'article L. 57-1 du Code électoral), elle est actuellement à l'étude.

IV. — La police nationale.

A. — LES EFFECTIFS

Les diverses missions qui incombent à la police impliquent l'existence d'effectifs à leur mesure.

Les deux tableaux ci-dessous permettent d'avoir une idée des emplois créés et de leur répartition :

Nombre d'emplois créés.

ANNEES	PERSONNEL en civil.	PERSONNEL en tenue.	AUTRE personnel.	TOTAL
1968	72	514	800	1.386
1969	»	3.790	132	3.922
1970	200	1.000	»	1.200
1971	»	1.808	920	2.728
1972	680	1.500	520	2.700
1973	905	3.000	1.075	4.980
	1.857	11.612	3.447	16.916

Evolution des effectifs.

DESIGNATION	1968	1969	1970	1971	1972
Personnels en civil.....	14.959	15.048	15.221	15.701	16.381
Personnels en tenue.....	68.925	72.715	73.715	75.517	77.012
Personnels administratifs..	3.101	2.933	2.933	3.333	3.728
Contractuels zone bleue....	800	800	800	800	800
Totaux	87.785	91.496	92.669	95.351	97.921

Pour 1972, il y a lieu d'ajouter à ces chiffres 2.300 emplois, pour lesquels une autorisation de recrutement par anticipation a été accordée : les emplois sont créés dans le budget de 1973.

Il serait permis d'espérer que ces créations d'emploi (plus de 10.000 en dix ans) permettent, par une implantation plus dense, de garantir une meilleure protection des populations.

Malgré l'effort accompli, les besoins sont encore élevés :

— le décalage en effet, reste sensible entre l'accroissement de la population contrôlée (+ 50 % depuis 1946) et l'augmentation de l'effectif des personnels de police ;

— des besoins nouveaux apparaissent du fait de l'évolution des mœurs et des modes de vie.

Pour 1973, 4.980 emplois nouveaux figurent au projet de budget, soit :

— personnel en tenue	3.000
— personnel en civil	905
— personnel administratif et technique	1.075
	<hr/>
	4.980

Cette répartition marque la volonté du Ministre de l'Intérieur de poursuivre la politique qu'il a amorcée au cours des années précédentes et qui a pour objet de remettre en service actif les personnels en tenue ou en civil qui se consacrent actuellement à des tâches de secrétariat ou d'atelier en les remplaçant par du personnel administratif ou technique qualifié.

Ce recrutement important sera accompagné d'un effort considérable en matière de formation :

En 1972, trois centres régionaux d'instruction des corps urbains (C. R. I. C. U.) sont en cours de construction ou d'aménagement, ils seront ouverts successivement au cours du premier semestre de l'année prochaine.

En 1973, sera entreprise la construction de deux autres centres régionaux d'instruction. Ainsi pourra être assurée dans les meilleures conditions la formation des gardiens de la paix, par un accroissement de la capacité d'accueil ; en même temps cette régionalisation de la formation facilitera le recrutement ; enfin, la police nationale disposera des moyens de recyclage de ses personnels en tenue qui lui faisaient défaut jusqu'à présent. En ce qui concerne les personnels en civil, une école destinée à la formation des inspecteurs de police est en cours de construction dans le département de la Seine-et-Marne. Cette école remplacera l'actuel centre de formation qu'abrite l'ex-hôpital Beaujon dont les locaux sont à la fois exigus et inadaptés.

B. — LA SITUATION DES PERSONNELS

Un certain nombre de mesures intéressant pratiquement tous les corps de fonctionnaires de police ont été inscrites au projet du budget pour 1973. Elles prolongent l'action entreprise en 1972 dans ce domaine.

Les améliorations envisagées tendent vers trois objectifs :

- accroître les possibilités de promotion interne ;
- assurer une rémunération plus juste aux fonctionnaires dont les charges ou les responsabilités sont les plus lourdes ;
- donner aux fonctionnaires le grade correspondant à leur emploi réel.

1° *Accroître les possibilités de promotion interne :*

— 133 emplois d'officiers de paix seront créés en 1973 comme en 1972 afin de donner aux brigadiers chefs de meilleures chances de promotion dans le corps des officiers.

— 10 emplois de commandant seront comme, en 1972, créés en surnombre pour permettre de promouvoir avant leur départ à la retraite 10 officiers de paix principaux âgés et méritants.

2° *Rémunérer à un juste taux les fonctionnaires dont les charges sont les plus lourdes :*

— la création du corps des inspecteurs réalisée en 1972, comporte, pour les anciens officiers de police et officiers de police adjoints, une amélioration de rémunération dont la deuxième tranche sera réalisée en 1973 ; les traitements de ces personnels auront été augmentés, en deux ans, à l'exception de l'échelon terminal, de 10 à 20 points d'indice net ;

— les indices terminaux des commandants, commandants principaux et commandants de groupement bénéficieront d'un nouveau relèvement, l'augmentation globale étant, selon les grades, de 10 à 20 points ;

— les indices des commissaires, commissaires principaux et divisionnaires, qui ont été relevés en 1972 le seront à nouveau l'an prochain : pour ces personnels également, une fois réalisée cette deuxième tranche, l'amélioration variera entre 10 et 20 points ;

— une indemnité pour sujétions particulières sera attribuée aux personnels administratifs, à l'exception des sténodactylographes et des agents de bureau.

3° *Donner aux fonctionnaires un grade correspondant à leurs responsabilités réelles :*

— l'importance des fonctions et le niveau de responsabilité qui sont attachés à un certain nombre de postes tenus jusqu'à présent par des commissaires divisionnaires, notamment dans les grandes villes, ont amené en 1972 la création de 13 emplois de contrôleurs généraux ; 13 autres seront créés cette année ;

— pour les mêmes raisons, le renforcement des corps de direction et de contrôle de la police nationale est nécessaire : 4 emplois de chef de service ont été créés en 1972, 3 autres le seront en 1973, dans les deux cas par transformation d'emplois de contrôleurs généraux ;

— un grade de « Secrétaire administratif de police en chef » a été créé. Cette mesure, qui se justifie par la nécessité d'encadrer les personnels dont le nombre s'accroît sensiblement depuis deux ans, aura en outre pour effet de faciliter et d'accélérer l'avancement de ces personnels.

Sur le plan indemnitaire, le crédit réservé à la rémunération au taux majoré des heures de nuit effectuées par les personnels en tenue et en civil sera majoré d'une somme de 2 millions de francs.

Il convient également de noter que 1973 verra l'application de la quatrième tranche de la réforme des catégories C et D. Cette application se traduira pour les gradés et gardiens et les cadres administratifs par des améliorations indiciaires allant de 2 à 4 points d'indices selon les échelons.

Enfin, la situation de certaines catégories de personnels de police qui sont assimilables à la catégorie B de la Fonction publique sera examinée en même temps que celle des fonctionnaires de cette catégorie.

Toutes ces dispositions ou déclarations d'intentions auraient beaucoup plus de force si elles étaient plus précises en particulier en ce qui concerne les améliorations prévues pour 1973.

Et afin qu'elles produisent leur plein effet, nous pensons qu'il serait utile de procéder aux reclassements indiciaires, à l'amé-

nagement des conditions de travail et, en général, à l'application de la loi sur la police nationale en collaboration avec les *Comités techniques paritaires* et avec les *Organisations syndicales*.

Ceci est important au moment où une crise grave traverse la police nationale. Nous sommes persuadés qu'en s'appuyant sur les organismes ou organisations valables le Gouvernement serait mieux à même de comprendre et de soutenir le moral de *fonctionnaires en grande majorité honnêtes et dévoués* que le doute effleure parfois.

Il s'agit là d'une question très délicate mais importante. L'éluder serait la pire des solutions.

La population elle-même en vient à douter. Peut-être cela explique-t-il certains retours à la loi du talion que ne saurait tolérer une société civilisée.

C. — LES PRÉFETS DÉLÉGUÉS POUR LA POLICE

Les récents événements en rapport avec le trafic de la drogue ou les affaires de proxénétisme ont amené le Gouvernement à créer des postes de Préfets de police.

Dans des régions comme la région Rhône-Alpes, la coordination des services régionaux de l'Etat, la maîtrise des problèmes économiques, les décisions en matière d'investissement, la présidence de nombreux organismes régionaux absorbent la plus grande partie du temps du préfet.

Cette région groupe en effet huit départements ayant une population totale de 4.431.000 habitants, le département du Rhône en comprenant à lui seul 1.430.000 et la communauté urbaine de Lyon 1.200.000.

Or dans un département aussi fortement urbanisé, le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens posent de très sérieux problèmes, identiques d'ailleurs à ceux que l'on connaît dans la ville de Paris.

Il est apparu au Gouvernement dans ces conditions, qu'il était nécessaire de confier à un fonctionnaire du rang de préfet

les pouvoirs de police c'est-à-dire, outre la direction des services de police active, les problèmes de police générale relevant de la première direction de la préfecture ainsi que le secrétariat général pour l'administration de la police.

Des situations identiques se trouvent dans la région du Nord (3.815.000 habitants dont 1.070.000 pour l'agglomération lilloise) et dans celle de Provence - Côte d'Azur (3.300.000 habitants dont 1.470.000 pour le département des Bouches-du-Rhône, 893.000 pour la seule ville de Marseille). Des postes de préfet délégué pour la police ont donc été également créés dans chacun de ces départements.

Le décret du 29 septembre 1972 relatif aux attributions des Préfets délégués pour la police ne modifie en rien la répartition des pouvoirs de police entre les maires et les préfets, telle qu'elle est prévue par les articles 112 et 113 du code de l'administration communale.

En effet, le préfet délégué pour la police bénéficiera uniquement de la délégation des pouvoirs de police du préfet du département : il n'y a pas accroissement des pouvoirs de police du préfet mais transfert de ces pouvoirs au profit d'un haut fonctionnaire qui pourra se consacrer totalement à la direction, la coordination et le contrôle des services de police dans le département.

Il s'agit là d'une initiative grave dont nous voulons bien croire qu'elle n'a pas été improvisée. Mais il est difficile de comprendre qu'à partir du cas particulier de Lyon on en vienne à dessaisir de leurs pouvoirs de police les préfets de région et de dessaisir aussi les Commissaires chefs de la sécurité publique dans les départements. Pourquoi créer de nouveaux postes de préfets, ce qui va entraîner fatalement de grands frais de bureau, de locaux, de matériel et de personnel administratif ? Nous craignons en même temps que les départements n'en fassent en grande partie les frais.

N'aurait-il pas été plus logique, ont pensé plusieurs collègues, de laisser au préfet régional ses pouvoirs de police et ses pouvoirs propres de préfet de la région et de prévoir la création d'un préfet du département chef-lieu ? C'est une formule. Il en est d'autres dont il aurait pu être utilement débattu.

D. — L'ÉQUIPEMENT DE LA POLICE NATIONALE

Il n'est pas possible que la police ne bénéficie pas, comme les autres secteurs d'activité, des progrès techniques de toutes sortes qui peuvent contribuer à accroître son efficacité et son rendement. Actuellement, les crédits de matériel de la police représentent moins de 6 % de son budget : c'est peu et un effort important doit être accompli dans ce domaine.

Il convient :

— d'abord de remplacer les matériels anciens, usagés ou périmés, dans deux domaines essentiels : matériel roulant (notamment matériel lourd des C. R. S.) et matériel de transmissions ;

— ensuite d'accroître les moyens de la police par la mise en place de matériels nouveaux :

— matériel roulant et équipement radio des polices urbaines qui doivent disposer d'une mobilité accrue et dont la rapidité d'intervention est liée à la mise en place de moyens nouveaux ;

— équipement et développement des services chargés de la circulation routière et urbaine ; cet équipement doit comporter non seulement des véhicules (motos notamment) mais des moyens de contrôle dans tous les domaines (contrôle de la vitesse, du bruit, du poids, des gaz, etc.) ;

— enfin d'équiper convenablement les locaux nouvellement construits et notamment de doter les écoles et centres de formation du matériel moderne d'enseignement qui leur est nécessaire.

Pour 1973, il a été décidé de retenir dans le projet de budget, une somme de 55 millions au titre du matériel de la police.

Sur cette somme, 18 millions serviront à ajuster les crédits de fonctionnement et à permettre notamment d'améliorer les dotations des services en carburant et en petit matériel de bureau, d'assumer de manière satisfaisante les dépenses de chauffage et d'éclairage qui croissent rapidement du fait de la rénovation du parc immobilier.

Les 37 millions restant seront consacrés en priorité (20 millions) à un effort important en faveur de la sécurité routière ainsi qu'à une première tranche de renouvellement du matériel roulant lourd.

E. — LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

Un effort important est à faire pour donner aux services de police les locaux dont ils ont besoin, et ce, pour diverses raisons :

— le domaine immobilier de la police nationale a été constitué très rapidement lors de la mise en place de la police d'Etat en 1941 et 1945, le plus souvent au moyen de locaux de fortune ; ces locaux inadaptés, en mauvais état, sont à remplacer par des immeubles fonctionnels ;

— l'urbanisation rapide exige l'installation de la police dans les villes et agglomérations nouvelles ainsi que dans les zones en cours de développement : il convient donc de bâtir les locaux nécessaires à ces nouvelles implantations ;

— enfin, ainsi qu'on l'a déjà exposé, les moyens de formation dont dispose la police doivent être développés, ce qui suppose évidemment la construction des bâtiments nécessaires aux nouvelles écoles et centres d'instruction.

Le montant des autorisations de programme retenues au titre de 1973, s'élève à 62,5 millions, ce qui marque une progression sensible par rapport aux dernières années puisque ce crédit était de 17,2 millions en 1970, 34,2 millions en 1971 et 50 millions en 1972.

Il est prévu notamment d'entreprendre en 1973 la construction :

— de trois cantonnements pour des C. R. S. logés actuellement dans de très mauvaises conditions ;

— de trois commissariats de police dans la Région parisienne ;

— de deux hôtels de police ;

— de deux centres d'instruction pour les corps urbains et de l'Ecole nationale des inspecteurs (2^e tranche).

Enfin, nous ne saurions clore ce chapitre de la police sans rappeler l'existence de tous ceux qui ont travaillé avec dévouement durant tout une carrière au service de l'ordre public.

Ils manifestent le souhait de voir améliorer leur pouvoir d'achat dès 1972 et d'être moins frappés par l'impôt étant donné leurs difficultés particulières d'existence. En dehors des revendications d'ordre général qui sont du ressort du budget des charges communes, ils insistent particulièrement sur leur désir d'obtenir, pour tous les retraités de la police, le bénéfice des dispositions de la loi du 8 avril 1957, la transformation des indemnités en indices et la revision des pensions au bénéfice des retraités frustrés lors des reclassements intervenus de 1948 à 1960.

V. — La protection civile.

A. — LES MESURES BUDGÉTAIRES NOUVELLES POUR 1973

S'agissant des *dépenses de fonctionnement*, les mesures nouvelles s'élèvent globalement à 13,94 millions de francs, dont 11,98 pour le titre III (moyens des services), et 1,96 pour le titre IV (interventions publiques).

Les majorations de crédits les plus notables concernent la création de onze emplois (quatre pilotes et sept mécaniciens d'aéronautique du Groupement aérien du Ministère de l'Intérieur), le fonctionnement du Service national de la protection civile (Groupement aérien, formation des personnels, dépenses d'infrastructure et de matériel), ainsi que diverses actions intéressant, pour une part, les collectivités locales, et notamment 1,15 million de francs de subventions de fonctionnement et d'achat de matériels pour les services départementaux d'incendie et de secours (dont 0,9 million pour la lutte contre les feux de forêts en région méditerranéenne et 0,25 million destiné aux services départementaux). En outre, une somme de 7,956 millions de francs est prévue pour le fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, qui, par application des lois du 31 décembre 1953 et 10 juillet 1964, est soumise à un régime spécial de financement ; cette somme permettra, notamment, la création de 241 emplois.

Au titre du budget d'équipement, une augmentation de plus de 50 %, par rapport à 1972, des autorisations de programme, traduit un réel effort en faveur de la protection civile (25 millions au lieu de 16 millions). Les crédits prévus permettront essentiellement l'achat de deux hélicoptères, l'équipement de la 2^e unité d'instruction et d'intervention de la protection civile, l'acquisition de matériels d'incendie destinés aux équipes de sapeurs forestiers dans les départements méditerranéens, la création de centres zonaux pour l'accueil des unités d'instruction et d'intervention de protection civile, l'équipement et la mise sur pied des éléments du corps de défense de la protection.

B. — LE SERVICE NATIONAL DE LA PROTECTION CIVILE ET LA PRÉVENTION

Parmi les missions qui incombent à la protection civile, les problèmes de prévention ont pris une importance croissante.

En matière de protection contre l'incendie, l'évolution de la technique implique une adaptation quasi permanente de la réglementation, surtout de celle applicable aux établissements recevant du public et aux immeubles de grande hauteur. C'est ainsi que depuis un an plusieurs arrêtés ont été pris (par exemple l'arrêté du 15 novembre 1971 portant règlement de sécurité dans les établissements recevant du public) et diverses circulaires élaborées.

La protection civile poursuit notamment la préparation de textes ayant pour objet, d'une part, d'adapter le décret n° 54-856 du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (réorganisation des commissions et mise en place de commissions d'arrondissement sous l'autorité des sous-préfets — extension de la réglementation à certains établissements non assujettis actuellement — aggravation des sanctions pénales), et, d'autre part, de modifier la classification des matériaux et éléments de construction par catégories selon leur comportement au feu. Toujours dans le cadre de la lutte contre l'incendie, de nombreuses études de caractère technique ont été — ou sont encore — menées, souvent en liaison avec d'autres départements ministériels, en vue soit d'adapter les règlements et normes de sécurité en vigueur, soit de parfaire la connaissance de certains phénomènes à l'effet, notamment, d'améliorer les moyens de lutte.

A ces mesures concernant la protection contre l'incendie s'ajoutent celles afférentes à d'autres risques.

Les risques « montagne » : la Commission interministérielle d'études pour la sécurité dans la construction en montagne a terminé ses travaux. Diverses propositions ont donc été faites aux ministères chargés de l'élaboration des textes ou de la prise de certaines mesures. C'est ainsi qu'une circulaire, relative aux services intéressés par la délimitation des zones exposées aux avalanches, et, pour de nombreux sites, des cartes de localisation probable des avalanches, ont d'ores et déjà été diffusées.

Les risques nautiques sont l'objet du décret du 19 avril 1972 relatif à la coordination des actions en mer des administrations de l'Etat. Le Ministère de l'Intérieur qui a participé à l'élaboration de ce décret est en outre à l'origine de certaines des dispositions du règlement de police type, applicable aux ports de plaisance.

Les risques « urbanisme et grands travaux » : Un projet de décret sur la sécurité des garages automobiles est en préparation.

Les risques industriels, qui se multiplient par suite, notamment, de l'apparition de nouveaux produits et de nouveaux emballages, sont étudiés par une commission interministérielle dont le Service national de la Protection civile est membre (ex. : modification de la réglementation du transport des matières dangereuses).

C. — LA PROTECTION CIVILE ET LES RESPONSABILITÉS DES MAIRES ET DES AUTORITÉS DE TUTELLE

De récents et tragiques événements ont appelé l'attention de l'opinion publique sur les responsabilités respectives des maires et des autorités de tutelle en matière de protection civile. Aussi votre commission a-t-elle interrogé M. Marcellin sur ce très important aspect de l'action administrative. Les précisions qui suivent lui ont été fournies :

« L'exercice des responsabilités de Protection civile ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique. En effet, la Protection civile dite du temps de paix trouve son fondement dans les textes relatifs aux attributions de police générale des maires et des préfets.

« L'article 97-6° du Code municipal charge le maire « de prévenir, par des précautions convenables », ... les accidents et les fléaux calamiteux, et d'organiser les secours en cas d'échec de la prévention. Dans l'exercice de ces responsabilités, le maire,

placé sous la simple surveillance de l'administration supérieure à laquelle il peut d'ailleurs faire appel dans les cas les plus graves (cf. art. 76 et 97, 6° *in fine* du Code de l'administration communale) est libre de ses initiatives. On dit alors qu'il administre *jure proprio*. Les dommages imputables à son action ou à son inaction, lorsque l'une ou l'autre peuvent être qualifiées de faute lourde ou faute grave « dans les circonstances de l'affaire », selon la formule du Conseil d'Etat, engagent la responsabilité communale.

« En ce qui concerne le préfet, la nécessité d'être en mesure de répondre à l'appel d'un maire dépassé par les événements est une première obligation. Mais il peut aussi intervenir « *motu proprio* », soit dans une seule commune en cas de défaillance de l'autorité locale, soit encore dans toutes ou plusieurs communes de son département en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 107 du Code de l'administration communale. Comme la responsabilité des communes, la responsabilité de l'Etat du fait de l'autorité de tutelle est subordonnée à une faute lourde commise dans l'exercice du pouvoir de substitution.

« Lorsqu'en raison de sa gravité un risque déterminé a fait l'objet d'une réglementation spéciale édictée à l'échelon national, le rôle respectif des maires et des préfets pour l'application des mesures de sécurité est généralement rappelé ou précisé par cette réglementation. Il en est notamment ainsi pour les transports de matières dangereuses et de produits radioactifs solides, pour le plan « Polmar » (pollution accidentelle de la mer par les hydrocarbures) et pour ce qui est relatif à la sécurité « incendie » des établissements recevant du public. En ce qui concerne ce dernier point, très important, il fait l'objet du décret du 13 août 1954 et de ses textes d'application (le règlement de sécurité du 23 mars 1965 modifié par les arrêtés des 4 mars 1969 et 19 novembre 1971).

« Diverses circulaires ont précisé la portée de certaines dispositions de ces textes, et tout particulièrement celle du 12 mai 1971, qui a reçu la plus large diffusion et porte sur les points suivants :

« — établissements visés par le décret et le règlement précités ;

« — règles de sécurité applicables auxdits établissements (« établissements assujettis ») ;

« — procédures à respecter pour la construction, l'aménagement et l'ouverture au public de ces établissements ;

« — compétences et responsabilités respectives des constructeurs et exploitants et des différentes instances administratives ;

« — règles de contrôle ;

« — enfin sanctions applicables.

« Ces règles de responsabilité des communes ou de l'Etat relèvent, pour leur appréciation, de la seule compétence des tribunaux administratifs. A maintes reprises, elles ont été rappelées par des circulaires, notamment celles des 17 février 1969 et 12 mai 1971, par des plaquettes d'information ou des fascicules, dans la « Documentation communale ». En outre, pour que les communes soient garanties, dans les meilleures conditions, contre les conséquences pécuniaires des condamnations qu'elles pourraient encourir, le Gouvernement a étudié un nouveau modèle de contrat d'assurance des responsabilités communales. Ce nouveau modèle, très complet, a été diffusé le 25 novembre 1971 par une circulaire interministérielle et a fait l'objet le 13 avril 1972 d'une instruction explicative prise sous le timbre du Service national de la Protection civile.

« Indépendamment de la responsabilité civile des personnes morales de droit public, les dommages corporels imputables à une défaillance de l'appareil administratif peuvent justifier une inculpation pénale de toutes les autorités auxquelles il peut être reproché, par application des articles 319 et 320 du Code pénal, d'avoir « par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements » été involontairement la cause d'un homicide ou de blessures graves.

« Mais les conditions de cette responsabilité sont, cette fois-ci, souverainement appréciées par les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Gouvernement ne peut donc envisager que de parfaire l'information des autorités administratives à ce sujet, compte tenu des enseignements de l'actualité la plus récente. »

Votre Commission des Lois ne méconnaît évidemment pas la vanité d'une réglementation qui, en ce domaine, se voudrait exhaustive tant à l'égard des mesures de prévention et d'intervention à prendre que des responsabilités susceptibles d'être encourues. Mais il reste que les récents événements, et leurs développements, ont profondément troublé les autorités locales,

et tout particulièrement les maires. Aussi souhaite-t-elle que l'Administration ne limite pas son action à l'adaptation des textes et à leur commentaire, aussi nécessaire que cela soit, mais qu'elle s'engage également dans une réflexion globale en vue, notamment, de donner à ceux sur qui pèsent de lourdes responsabilités les moyens directs et indirects dont ils ont besoin dans l'accomplissement de leur mission.

*

* *

En conclusion, votre commission des lois donne un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur.